

2/22

# *dictamen*

Relativo al Proyecto de Decreto

de segunda modificación del Decreto de  
agencias de viajes

Bilbao, 25 de enero de 2022



Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

## Dictamen 2/22

---

## I.- ANTECEDENTES

---

El día 11 de enero de 2022 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, solicitando informe sobre el Proyecto de Decreto de segunda modificación del Decreto de agencias de viajes, según lo establecido en el artículo 3.1.b) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo del Consejo Económico y Social Vasco. El Departamento solicita que el informe sea tramitado por la vía de urgencia.

Se trata de un Proyecto de Decreto elaborado por el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, que, en el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de turismo que el artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía del País Vasco confiere a la CAPV, se dirige a adaptar la legislación vasca en materia de agencias de viaje a los cambios suscitados en el ámbito de las garantías frente a la insolvencia por la normativa comunitaria, por, concretamente, *la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados*, y la legislación estatal básica que la incorpora al orden interno, completando la misma en los aspectos que competencialmente corresponde dictar a la CAPV.

El día 12 de enero se dio traslado del Proyecto de Decreto a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, dándose traslado de todas ellas a la Comisión de Trabajo pertinente, la Comisión de Desarrollo Económico, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. La Comisión de Desarrollo Económico se reunió en sesión de trabajo el día 20 de enero de 2022 para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen y acordó emitir Proyecto de Dictamen, que se elevó al Pleno del CES Vasco reunido el día 25 de enero de 2022 donde se aprueba por unanimidad.

## II.- CONTENIDO

---

El texto del Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de un Preámbulo, cinco artículos y una Disposición Final:

### Preámbulo

El Preámbulo relata los cambios normativos habidos en el derecho comunitario, y los derivados en la normativa estatal, para justificar el nuevo Decreto del Gobierno Vasco.

La Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados incorpora la doctrina del Tribunal de Justicia de la UE sobre la garantía que obligatoriamente oferten las agencias de viajes en el sentido de requerirse que sea efectiva e ilimitada y reembolse todos los fondos depositados sin limitación, sin trámites excesivos y de forma gratuita.

Es el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, el instrumento de transposición al ordenamiento interno, modificando el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y otras leyes complementarias. Esta norma, contiene una llamada a la intervención de las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas para configurar las garantías financieras por insolvencia y para adecuar sus normas a la normativa básica. Exige también un desarrollo normativo para el establecimiento del régimen de infracciones y sanciones correspondiente.

La nueva normativa eleva el nivel de protección de las personas viajeras y exige tanto en los viajes combinados como en los servicios turísticos vinculados una garantía por insolvencia de los empresarios

que ya existía para los viajes combinados.

El alcance de la modificación del régimen jurídico de la garantía frente a la insolvencia se califica de sustancial, dado que ha de ser efectiva o suficiente para responder de las cantidades pagadas correspondientes a servicios no prestados y de la repatriación efectiva. La cobertura ha de basarse en el volumen de negocios en concepto de viajes combinados del ejercicio precedente y la ejecución de la garantía ha de ser inmediata, pudiéndose acceder a la misma sin trámites adicionales, sin demoras indebidas y de forma gratuita. Ello suprime la obligación de constituir la garantía en la Tesorería General del País Vasco.

Como resultado de esta evolución normativa, el nuevo Decreto de modificación concreta en la normativa autonómica la forma de la garantía y los requisitos para su efectividad y exigencia frente a situaciones de insolvencia de las agencias de viaje respecto a los viajes combinados, y de éstas y del resto de empresas turísticas de mediación respecto de servicios de viaje vinculados.

Seguidamente, detalla las disposiciones del Decreto de agencias de viajes que resultan afectadas por las modificaciones previstas. Concretamente, se menciona el artículo 6, que desarrolla las previsiones sobre constitución de garantías de la Ley vasca de Turismo. Para dar cumplimiento a lo establecido en la legislación básica con respecto a la protección frente a la insolvencia en los servicios de viaje vinculados, el nuevo Decreto incorpora una disposición adicional, regulando la garantía frente a la insolvencia tanto de las agencias de viajes como de otras empresas turísticas de mediación que faciliten servicios de viaje vinculados.

El nuevo Decreto prevé un plazo de seis meses para la adaptación de las agencias turísticas y otras empresas turísticas de sus garantías a la nueva regulación, y de tres meses para la devolución de las garantías constituidas en favor de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi por las agencias de viaje inscritas.

### **Cuerpo Dispositivo**

El Cuerpo dispositivo del Proyecto de Decreto contiene las siguientes disposiciones:

**Artículo primero.** Recoge las modificaciones a operar en el artículo 6 del Decreto 81/2012, de 22 de mayo, de agencias de viajes, al cual se da nueva redacción, en siete apartados, bajo el nuevo título de “Garantías frente a la insolvencia en viajes combinados”. Prevé la obligación de las agencias de viajes de constituir, con carácter previo al inicio de la actividad, una garantía para responder frente a los contratantes de un viaje combinado de todos los pagos realizados en la medida en que no se hayan prestado los servicios correspondientes, incluida la repatriación efectiva en caso de que el viaje comprenda también el transporte.

La garantía podrá ser:

- Individual: en el primer año de actividad debe de cubrir un mínimo de 100.000 euros y a partir del segundo, como mínimo, el 5% del volumen de negocio por venta de viajes combinados, sin que pueda ser inferior a 100.000 euros.
- Colectiva: a través de las asociaciones empresariales legalmente constituidas, mediante aportaciones a un fondo solidario de garantía. La cuantía mínima será del 50% de la suma de las garantías que las agencias de viajes individualmente consideradas deberían

constituir, sin que pueda ser inferior a 2.500.000 euros.

- Garantía por cada viaje combinado: contratando un seguro para cada usuario de viaje combinado.

Las agencias de viaje deberán disponer la documentación acreditativa de la constitución de la garantía a disposición del órgano competente.

Se define cuándo se entenderá producida la insolvencia, momento en el cual la persona viajera ha de poder acceder fácilmente a la garantía, sin perjuicio de que se le pueda ofrecer la continuación del viaje combinado.

La agencia de viajes proporcionará a la persona viajera desde el momento en que se efectúe el primer pago a cuenta del precio del viaje combinado, un certificado acreditativo de su derecho a reclamar directamente a la entidad garante, y sus datos, en caso de insolvencia.

La garantía se activará gratuitamente para las repatriaciones, cuya definición se recoge expresamente,

La garantía abarcará también, si fuera necesario, el alojamiento previo a la repatriación, si n que la persona viajera haya de efectuar anticipos.

Los reembolsos de servicios no ejecutados se efectuarán previa solicitud sin demora indebida y, en todo caso, en un mes desde la solicitud.

Las garantías ejecutadas total o parcialmente habrán de reponerse en el plazo de quince días.

La garantía habrá de mantenerse durante la tramitación de procedimientos de renuncia, suspensión, cese o baja de la actividad y durante un año desde la resolución firme.

Artículo segundo. Da nueva redacción al título de la Disposición Adicional del Decreto 81/2012, que pasa a titularse “Modelos y formularios”.

Artículo tercero. Incorpora al Decreto 81/2012 una Disposición Adicional Segunda, dedicada a la garantía frente a la insolvencia en servicios de viaje vinculados, por la cual, las agencias de viajes y empresas turísticas de mediación que faciliten servicios de viaje vinculados, deberán, también, constituir una garantía frente a la insolvencia, de acuerdo con el mismo régimen aplicable para los viajes combinados.

Artículo cuarto. Se incorpora al Decreto 81/2012 una Disposición Adicional Tercera, dedicada al incumplimiento de las garantías de viajes combinados y servicios de viaje vinculados. De acuerdo con la misma, el incumplimiento del régimen de garantía frente a la insolvencia tendrá la consideración de infracción grave de conformidad con lo establecido en la Ley de Turismo, dando lugar a la correspondiente responsabilidad administrativa.

Artículo quinto. Incorpora una Disposición Transitoria al Decreto 81/2012, dirigida a la adecuación de garantías al nuevo Decreto. Las agencias de viajes y empresas turísticas de mediación obligadas a constituir garantías frente a la insolvencia adecuarán las mismas en un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del nuevo Decreto. Transcurridos tres meses desde la adecuación de la garantía, la Administración de la CAPV procederá de oficio a la devolución de las garantías constituidas en su favor.

La Disposición Final. Prevé la entrada en vigor del nuevo Decreto al día siguiente de su publicación en

el BOE.

### III.- CONSIDERACIONES GENERALES

---

El Departamento de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco somete al dictamen de este Consejo un proyecto de decreto de modificación del *Decreto 81/2012 de agencias de viajes*, centrado en la regulación de un aspecto muy concreto, y consistente en el régimen de la prestación de garantías por parte de las agencias de viajes a fin de proteger a las personas viajeras frente a la insolvencia del organizador del viaje combinado y de los servicios de viaje vinculados.

Esta modificación, tal y como expone el Preámbulo del Proyecto de Decreto, viene suscitada por los cambios acaecidos en la legislación comunitaria sobre los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados, así como en las medidas, establecidas, a su vez, por la normativa estatal de transposición y la necesidad de adopción de las medidas que corresponden a las autoridades turísticas vascas en consonancia con su título competencial en la materia.

Efectivamente, es la *Directiva 2015/2302/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015 relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados* el instrumento de derecho comunitario en el origen del proyecto de decreto que examinamos. La protección frente a la insolvencia de la agencia organizadora de viajes combinados o minorista ya estaba presente en su predecesora, la *Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones y los circuitos combinados*, y, por derivación de ésta, en nuestra normativa actualmente vigente.

La Directiva de 2015, profundiza en la regulación a fin de adaptar el marco jurídico de protección de las personas viajeras a la evolución del mercado, y de abordar ambigüedades y lagunas, que aumenten la transparencia y la seguridad jurídica de viajeros y empresarios.

La propia Directiva declara que conviene establecer normas a fin de evitar que las obligaciones de protección frente a la insolvencia supongan un obstáculo a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento. Se fundamenta en la constatación del todavía insuficiente desarrollo del potencial del mercado de viajes combinados en la Unión a causa de las disparidades entre las normas de protección de los viajeros en los distintos Estados miembros, que se erigen en factor disuasorio tanto para que los viajeros de un Estado miembro contraten viajes combinados y servicios de viaje vinculados en otro Estado miembro como para que los organizadores y los minoristas de un Estado miembro vendan tales servicios en otro Estado miembro.

La nueva normativa eleva el nivel de protección de las personas viajeras y, además, la extiende desde el ámbito de los viajes combinados, donde ya existía, a otro tipo de servicios de viaje que a menudo se combinan a medida resultando en combinaciones de servicios sin una cobertura clara en la Directiva 90/314. A fin de garantizar una competencia leal y de proteger a los viajeros, la obligación de constituir garantía frente a la insolvencia y el nuevo régimen que se establece se debe aplicar igualmente a los servicios de viaje vinculados, lo que constituye una novedad en nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a las nuevas características exigidas a esta protección reforzada, la Directiva 2015/2302 aporta mayor detalle que la Directiva de 1990 y requiere que esta protección sea “efectiva”, dejando a la discreción de los Estados miembros la regulación de la forma que haya de revestir.

Así, los Estados miembros deben garantizar que los viajeros que contratan un viaje combinado estén

plenamente protegidos frente a la insolvencia del organizador, asegurándose de que éstos garanticen el reembolso de todos los pagos realizados por las personas viajeras y, en caso de que el viaje incluya el transporte de pasajeros, la repatriación en caso de insolvencia del organizador.

Por una “protección efectiva” habrá de entenderse que la protección debe estar disponible tan pronto como, a consecuencia de los problemas de liquidez del organizador, los servicios de viaje dejen de ejecutarse, no vayan a ejecutarse, o vayan a ejecutarse solo en parte, o cuando los prestadores de servicios exijan su pago a los viajeros. Los Estados miembros deben poder exigir que los organizadores faciliten a los viajeros un certificado que acredite el derecho a reclamar directamente al que sea garante en caso de insolvencia.

La incorporación de esta Directiva a los ordenamientos internos, prevista para el 1 de enero de 2018, ha registrado importantes y extendidos retrasos de forma que en el mes de marzo de 2018 la Comisión Europea abrió un procedimiento de infracción contra el Reino de España, al igual que contra otros 13 Estados miembros, ante la ausencia de medidas de transposición de la Directiva.

En marzo 2019 todos los Estados miembros habían comunicado la transposición de la Directiva, lo que ha exigido la adopción de las medidas que permitan alcanzar la efectividad y objetivos fijados en la misma, dejando a la discrecionalidad de los Estados miembros la forma a adoptar por la garantía y el establecimiento de normas sancionadoras por infracción de las disposiciones nacionales de transposición y garantizar su ejecución.

No obstante, en 2021 la Comisión Europea ha acometido el estudio de evaluación de la conformidad de las medidas de transposición y podrían suscitarse nuevas dificultades si la Comisión Europea observara insuficiencias en materia de eficacia de las disposiciones de transposición adoptadas.

En este contexto, el Proyecto de Decreto que examinamos cobra particular trascendencia por las razones que se exponen a continuación.

En lo que a nuestro ámbito normativo se refiere, la Directiva 2015/2302 ha quedado incorporada al orden interno mediante el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, que modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y otras leyes complementarias. Sin embargo, han quedado pendientes algunos aspectos, y el Decreto que examinamos viene a completar las medidas de transposición, al proporcionar para la CAPV la normativa de desarrollo que permite la aplicación práctica del nuevo régimen de las garantías frente a la insolvencia, dando respuesta a la llamada del legislador estatal respecto de los términos en que habrá de constituirse la garantía, lo que en Euskadi compete al Gobierno Vasco, en virtud de las competencias en materia de turismo atribuidas por el artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía:

*Artículo 164<sup>1</sup>. -Efectividad y alcance de la garantía frente a la insolvencia:- “Los organizadores y los minoristas de viajes combinados establecidos en España tendrán la obligación de constituir una garantía y adaptarla cuando sea necesario. Dicha garantía podrá constituirse mediante la creación de un fondo de garantía, la contratación de un seguro, un aval u otra garantía financiera, en los términos que determine la Administración competente”.*

También sobre el establecimiento del régimen sancionador, que, asimismo, corresponde a las administraciones competentes en materia de turismo:

---

<sup>1</sup> Artículo 164 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Artículo 170<sup>2</sup>. -Régimen sancionador:- A lo dispuesto en este libro no le es de aplicación el régimen de infracciones y sanciones previsto en el libro primero, título IV, capítulo II, siéndole de aplicación el régimen de infracciones y sanciones previsto en la legislación específica sobre la materia dictada por las Administraciones públicas competentes en materia de turismo o por aquellas que en cada caso tengan atribuida la competencia por razón de la materia. Las sanciones que se establezcan deberán de ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.”

Examinadas la justificación del Proyecto de Decreto y el contexto jurídico en el que se incardina, el Consejo Económico y Social Vasco valora la necesidad y oportunidad de la modificación introducida.

En efecto, esta iniciativa hace posible actualizar el régimen de las agencias de viajes de conformidad con la legislación comunitaria y completar la normativa de transposición de la Directiva 2015/2302/UE dictada por el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, mediante la adopción de las necesarias disposiciones precisas para su aplicación y plena eficacia en nuestro ordenamiento jurídico. Supone el cumplimiento de las obligaciones que la pertenencia a la Unión Europea impone en el ámbito de la ejecución del derecho comunitario y la culminación del largo proceso de incorporación al orden interno de la Directiva 2015/2302/UE, evitando la apertura por parte de la Comisión Europea de nuevos procedimientos de infracción que pudieran derivarse de insuficiencias en la normativa de transposición al no poder garantizarse plenamente la eficacia de las disposiciones adoptadas e, incluso, sanciones pecuniarias.

En cuanto al contenido, es breve, conciso y centrado en las dos cuestiones principales a las que la normativa vasca debía de dar respuesta, la forma que la garantía ha de revestir y el régimen sancionador. Observamos, también, que se alinea con el texto consensuado en el seno del grupo de trabajo constituido por la Conferencia Sectorial de Turismo, armonizado con el objetivo de evitar situaciones de competencia entre las distintas Comunidades Autónomas, y basado en tres modalidades de garantía (individual, colectiva y por cada viaje combinado), con diferentes modalidades de garantía y cantidades a cubrir, y la propia fijación de importes y porcentaje de garantías.

## IV.- CONCLUSIÓN

---

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Proyecto de Decreto de segunda modificación del Decreto de agencias de viajes.

En Bilbao, a 25 de enero de 2022

Vº Bº de la Presidenta

Emilia M. Málaga Pérez

La Secretaria General

Olatz Jaureguizar Ugarte

---

<sup>2</sup> Artículo 170 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.